



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.240/3
van 2 mei 2018

avis 63.240/3
du 2 mai 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met de
Overeenkomst inzake
gecentraliseerde vrijmaking,
betreffende de toewijzing van de
nationale inningskosten die worden
ingehouden wanneer de
traditionele eigen middelen ter
beschikking van de EU-begroting
worden gesteld, gedaan te Brussel
op 10 maart 2009'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à la Convention
relative au dédouanement
centralisé, concernant l'attribution
des frais de perception nationaux
qui sont conservés lorsque les
ressources propres traditionnelles
sont mises à la disposition du
budget de l'Union européenne,
faite à Bruxelles le 10 mars 2009'

Op 29 maart 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met de Overeenkomst inzake gecentraliseerde vrijmaking, betreffende de toewijzing van de nationale inningskosten die worden ingehouden wanneer de traditionele eigen middelen ter beschikking van de EU-begroting worden gesteld, gedaan te Brussel op 10 maart 2009'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 april 2018. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 mei 2018.

*

Le 29 mars 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères et européennes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à la Convention relative au dédouanement centralisé, concernant l'attribution des frais de perception nationaux qui sont conservés lorsque les ressources propres traditionnelles sont mises à la disposition du budget de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 10 mars 2009'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 24 avril 2018. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 mai 2018.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met de Overeenkomst ‘inzake gecentraliseerde vrijmaking, betreffende de toewijzing van de nationale inningskosten die worden ingehouden wanneer de traditionele eigen middelen ter beschikking van de EU-begroting worden gesteld’, gedaan te Brussel op 10 maart 2009 (hierna: de Overeenkomst). In die overeenkomst engageren de lidstaten van de Europese Unie zich om in bepaalde gevallen tot een gedeeltelijke herverdeling van de inningskosten over te gaan die door de lidstaten worden ingehouden¹ wanneer de douanerechten als eigen middelen van de Unie ter beschikking worden gesteld van de Uniebegroting.

Deze gedeeltelijke herverdeling vindt plaats wanneer gebruik wordt gemaakt van een ‘gecentraliseerde vrijmaking’, zoals die thans wordt geregeld in artikel 179 van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 ‘tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie’ (artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst), alsook wanneer de gecentraliseerde vrijmaking wordt gecombineerd met zogenaamde vereenvoudigingen (artikel 1, lid 2, van de Overeenkomst).

Artikel 1, lid 3, van de Overeenkomst voorziet in een gedeeltelijke herverdeling van de inningskosten in geval van een grensoverschrijdende vergunning voor het in het vrije verkeer brengen, omschreven in artikel 1, 13, van verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 ‘houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek’. De gemachtigde bevestigde evenwel dat, vermits deze verordening inmiddels is ingetrokken,² de betrokken bepaling van de Overeenkomst geen praktische toepassing meer heeft.

De lidstaat van de vergunningverlenende douaneautoriteiten betaalt vijftig procent van de ingehouden inningskosten aan de lidstaat van de assistentieverlenende douaneautoriteiten (artikel 4 van de Overeenkomst).

De Overeenkomst bevat voorts nog een aantal definities (artikel 2), alsook een regeling voor de uitwisseling van gegevens die nodig zijn om tot een herverdeling te komen (artikel 3). Het tijdstip van betaling en de hoogte van de moratoire rentevoet wordt bepaald (artikel 5), en er wordt voorzien in een mechanisme voor de regeling van geschillen (artikel 6) en in bepalingen over de inwerkingtreding, de toepassing, de wijziging en de opzegging van de Overeenkomst (artikelen 7 tot 10).

¹ Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 ‘betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen’.

² Bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/481 van de Commissie van 1 april 2016 ‘tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek’, met ingang van 1 mei 2016.

ALGEMENE OPMERKING

2.1. Door de ondertekening van de Overeenkomst op 10 maart 2009 heeft België zijn intentie tot uitdrukking gebracht om partij te worden bij de Overeenkomst. Ondertussen is al meer dan negen jaar verstreken en is België de laatste EU-lidstaat om een akte van bekrachtiging neer te leggen,³ waarna de Overeenkomst overeenkomstig artikel 7, lid 3, ervan in werking kan treden. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“La Belgique sera en effet le dernier État membre de l’Union européenne à ratifier cette convention. Le délai mis par le processus de ratification pour aboutir à son terme a été occasionné par des soucis de nature purement administratifs (notamment le fait que le dossier fut abandonné dans des archives lors de changements de gouvernements et qu’il dut être reconstitué), notre pays n’ayant jamais eu aucune objection de principe sur le fond du dossier. De plus (et surtout), il est essentiel de noter qu’en pratique, depuis 2009, le dédouanement centralisé est déjà appliqué entre la Belgique et les Etats membres concernés sur base de conventions bilatérales (voir point 2).”

Artikel 7, lid 3, van de Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid voor elke lidstaat die alle interne procedures voor de aanneming ervan heeft voltooid, om te verklaren dat hij, ten aanzien van de lidstaten die dezelfde verklaring hebben afgelegd, de overeenkomst zal toepassen in afwachting van de inwerkingtreding negentig dagen na de laatste akte van bekrachtiging. De gemachtigde verklaarde daarover evenwel het volgende:

“L’article 7, § 3 de la Convention concerne les États qui ont déjà ratifié la Convention et qui décident de l’appliquer entre eux. La Belgique n’est donc pas concernée par ce point. Par contre, la Belgique a conclu des accords administratifs bilatéraux avec les Pays-Bas, la France, l’Allemagne, le Royaume-Uni, l’Autriche, la Finlande et la Tchéquie, qui deviendront caduques et seront remplacés par les dispositions de la Convention lorsqu’elle entrera en application, et ce en vertu de l’article 7, § 4.”

De gemachtigde bezorgde een kopie van een “arrangement administratif bilatéral entre les autorités douanières Françaises et Belges”, ondertekend op 11 september 2009 door de Belgische administrateur van Financiën en door de Franse Directeur Général des Douanes et Droit Indirects. De gemachtigde verklaarde dat de zes overige administratieve akkoorden op hetzelfde model zijn gebaseerd. In de aanhef van het voormelde administratief akkoord wordt verduidelijkt dat de ondertekenaars ervan zich, elk namens hun staat, engageren tot een aantal verbintenissen analoog aan degene die voorkomen in de Overeenkomst, wat betreft de “autorisation uniques définies à l’article premier, paragraphe 13, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission”, waaronder een gedeeltelijke herverdeling van de inningskosten ten belope van vijftig procent indien België of Frankrijk een grensoverschrijdende vergunning afgeeft en de andere staat hierbij bijstand verleent.

2.2. Het is de Raad van State niet duidelijk in welke mate deze administratieve akkoorden een equivalent vormen van de voorlopige toepassing van de Overeenkomst en waarom die akkoorden slechts met zeven lidstaten werden gesloten.

³ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2009003&DoCLanguage=en>.

In elk geval is het belangrijk niet verder te talmen met de afhandeling van de instemmings- en bekrachtigingsprocedure, zodat de Overeenkomst zo snel als mogelijk in werking kan treden. Voor de toekomst moet een prompte afhandeling voor dergelijke overeenkomsten worden nagestreefd, aangezien een aanzienlijke vertraging, zoals in dit geval, tot praktische problemen en juridische verwickelingen kan leiden.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à porter assentiment à la Convention 'relative au dédouanement centralisé, concernant l'attribution des frais de perception nationaux qui sont conservés lorsque les ressources propres traditionnelles sont mises à la disposition du budget de l'Union européenne', faite à Bruxelles le 10 mars 2009 (ci-après : la Convention). Les États membres de l'Union européenne s'y engagent à recourir dans certains cas à une redistribution partielle des frais de perception qui sont conservés ¹ par les États membres lorsque les droits de douane sont mis à la disposition du budget communautaire en tant que ressources propres de l'Union.

Cette redistribution partielle s'opère lorsqu'il est recouru à un 'dédouanement centralisé', tel qu'il est réglé actuellement par l'article 179 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 'établissant le code des douanes de l'Union' (article 1, paragraphe 1, de la Convention) ainsi que lorsque le dédouanement centralisé est combiné avec des « simplifications » (article 1, paragraphe 2, de la Convention).

L'article 1, paragraphe 3, de la Convention prévoit une redistribution partielle des frais de perception dans le cas d'une autorisation unique pour la mise en libre pratique, au sens de l'article premier, 13, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 'fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire'. Le délégué a cependant confirmé que, ce règlement ayant entre-temps été abrogé ², la disposition concernée de la Convention est désormais sans aucune application pratique.

L'État membre des autorités douanières habilitées à délivrer les autorisations paie cinquante pour cent du montant des frais de perception conservés à l'État membre des autorités douanières chargées de l'assistance (article 4 de la Convention).

Par ailleurs, la Convention comporte aussi un certain nombre de définitions (article 2) et règle l'échange de données nécessaires pour effectuer une redistribution (article 3). Elle fixe le moment du paiement et le niveau du taux d'intérêt de retard (article 5) et prévoit un mécanisme destiné à régler les litiges (article 6) ainsi que des dispositions relatives à l'entrée en vigueur, à l'application, à la modification et à la dénonciation de la Convention (articles 7 à 10).

¹ Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la décision 2007/436/CE, Euratom du Conseil du 7 juin 2007 'relative au système des ressources propres des Communautés européennes'.

² Par le règlement d'exécution (UE) 2016/481 de la Commission du 1^{er} avril 2016 'abrogeant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire', avec effet au 1^{er} mai 2016.

OBSERVATION GÉNÉRALE

2.1. En signant la Convention le 10 mars 2009, la Belgique a exprimé son intention de devenir partie à celle-ci. Entre-temps, plus de neuf années se sont déjà écoulées et la Belgique est le dernier État membre de l'Union européenne à déposer un instrument de ratification³, à la suite duquel la Convention pourra entrer en vigueur conformément à son article 7, paragraphe 3. À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« La Belgique sera en effet le dernier État membre de l'Union européenne à ratifier cette convention. Le délai mis par le processus de ratification pour aboutir à son terme a été occasionné par des soucis de nature purement administratifs (notamment le fait que le dossier fut abandonné dans des archives lors de changements de gouvernements et qu'il dut être reconstitué), notre pays n'ayant jamais eu aucune objection de principe sur le fond du dossier. De plus (et surtout), il est essentiel de noter qu'en pratique, depuis 2009, le dédouanement centralisé est déjà appliqué entre la Belgique et les États membres concernés sur base de conventions bilatérales (voir point 2). »

L'article 7, paragraphe 3, de la Convention permet à tout État membre ayant accompli toutes les procédures internes nécessaires à son adoption de déclarer qu'il appliquera la convention dans ses rapports avec les États membres qui auront fait la même déclaration en attendant l'entrée en vigueur nonante jours après le dernier instrument de ratification. À ce propos, le délégué a toutefois déclaré ce qui suit :

« L'article 7, § 3 de la Convention concerne les États qui ont déjà ratifié la Convention et qui décident de l'appliquer entre eux. La Belgique n'est donc pas concernée par ce point. Par contre, la Belgique a conclu des accords administratifs bilatéraux avec les Pays-Bas, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Autriche, la Finlande et la Tchèque, qui deviendront caduques et seront remplacés par les dispositions de la Convention lorsqu'elle entrera en application, et ce en vertu de l'article 7, § 4. »

Le délégué a fourni une copie d'un « arrangement administratif bilatéral entre les autorités douanières françaises et belges », signé le 11 septembre 2009 par l'administrateur belge des Finances et le Directeur Général français des Douanes et Droits Indirects. Le délégué a déclaré que les six autres arrangements administratifs sont basés sur le même modèle. Le préambule de l'arrangement administratif précité précise que les signataires de celui-ci s'engagent, chacun au nom de son État, à contracter un certain nombre d'engagements similaires à ceux qui figurent dans la Convention, en ce qui concerne les « autorisations uniques définies à l'article premier, paragraphe 13, du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission », notamment une redistribution partielle des frais de perception à concurrence de cinquante pour cent si la Belgique ou la France délivre une autorisation unique et l'autre État y prête assistance.

2.2. Le Conseil d'État voit mal dans quelle mesure ces arrangements administratifs sont équivalents à l'application provisoire de la Convention et pour quel motif ces arrangements n'ont été conclus qu'avec sept États membres.

³ Voir <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2009003&DocLanguage=fr>.

En tout état de cause, il est essentiel de ne pas tarder davantage à achever la procédure d'assentiment et de ratification afin que la Convention puisse entrer en vigueur dans les meilleurs délais. À l'avenir, il s'agira de finaliser rapidement de telles Conventions, étant donné qu'un retard considérable, comme en l'espèce, peut occasionner des problèmes d'ordre pratique et entraîner des complications juridiques.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT